香港申诉专员年报

第 十 八 期 • 二 零 零 六 年 六 月

2006





香港申诉专员公署

理想

确保香港的公共行政公平和有效率，兼且问责开明，服务优良。

使命

透过独立、客观及公正的调查，处理及解决因公营机构行政失当而引起的不满和问题，以及提高公共行政的质素和水平，并促进行政公平。

职能

申诉专员应担当监察政府的角色，以确保：

- 官僚习性不会影响行政公平
- 公营机构向市民提供便捷的服务
- 防止滥用职权
- 把错误纠正
- 在公职人员受到不公平指责时指出事实真相
- 人权得以保障
- 公营机构不断提高服务质素和效率

信念

- 以公正客观的态度进行调查
- 勇于承担责任，为市民和在本署职权管辖范围内的机构提供便捷的服务
- 对市民和机构尊重有礼
- 维持专业水平，切实履行本署各项职能

衡量工作表现的准则

- 处理个案的速度
- 投诉人对本署处理其个案的满意程度
- 申诉结果
- 承诺实行及／或已实行的建议改善措施
- 是否再接到类似的投诉

香港申訴專員用箋 THE OMBUDSMAN, HONG KONG

来函档号 YOUR REF:

本函档号 OUR REF:

中华人民共和国
香港特别行政区行政长官
曾荫权先生

曾先生：

本人谨此按照《申诉专员条例》附表 **1A** 第 **3**(**4**)条的规定，呈上有关本人在二零零五年四月至二零零六年三月期间行使专员职能的情况的年报。年报包括帐目报告书，以及核数师就帐目报告书所作的报告。

申诉专员 戴婉莹

连附件

二零零六年六月二十六日

香港干諾道中 168–200 號信德中心招商局大廈 30 樓
30/F, China Merchants Tower, Shun Tak Centre, 168–200 Connaught Road Central, Hong Kong
電話 Tel: 2629 0501 圖文傳真 Fax: 2956 0625
Home Page: http://www.ombudsman.gov.hk

申诉专员



财务报表
截至二零零六年三月三十一日止年度

核数师报告

致申诉专员
（根据《申诉专员条例》在香港成立）

本核数师已完成审核第(2)至(14)页的财务报表，该等财务报表乃按照香港普遍采纳的会计原则编制。

申诉专员及核数师各自的责任

《申诉专员条例》规定，申诉专员须编制真实兼公平的财务报表。在编制该等真实兼公平的财务报表时，申诉专员必须采用适当的会计政策，并且贯彻应用该等会计政策。

本核数师的责任是根据审核的结果，对该等财务报表出具独立意见，并按照双方同意的聘任条款，仅向申诉专员（作为整体）报告。除此之外，本报告别无其他目的。本核数师不会就有关本报告的内容向任何其他人士负上或承担任何责任。

意见的基础

本核数师已按照香港会计师公会颁布的香港审计准则进行审核工作。审核范围包括以抽查方式查核与财务报表所载数额及披露事项有关的凭证，亦包括评审申诉专员在编制财务报表时所作的重大估计和判断，所采用的会计政策是否适合申诉专员的具体情况，以及有否贯彻应用并足够披露该等会计政策。

本核数师在策划和进行审核工作时，均以取得所有本核数师认为必需的资料及解释为目标，以便获得充分凭证，就该等财务报表是否存有重大错误陈述，作出合理的确定。在作出意见时，本核数师亦已评估该等财务报表所载的资料在整体上是否足够。本核数师相信，我们的审核工作已为下列意见提供合理的基础。

意见

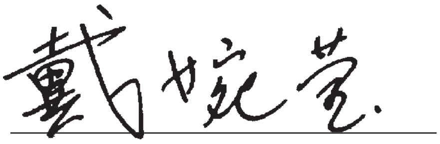
本核数师认为，上述的财务报表足以真实兼公平地反映申诉专员于二零零六年三月三十一日的财务状况及截至该日止年度的盈馀及现金流量。

罗兵咸永道会计师事务所
香港执业会计师

香港，二零零六年五月二十九日

资产负债表

	附注	于三月三十一日结算 2006	（重新编列） 2005
资产			
非流动资产			
物业、机器及设备	5	22,532,965	23,782,776
预付营运租赁	4	69,201,956	70,596,176
		91,734,921	94,378,952
流动资产			
按金及预付款项		718,450	1,232,433
应收利息		1,419,111	143,574
银行及库存现金	6	167,189,175	129,259,012
		169,326,736	130,635,019
资产总值		261,061,657	225,013,971
资金			
累计资金		160,572,157	124,112,265
负债			
非流动负债			
应付约满酬金		3,078,676	3,963,887
政府资助金－非流动部分	7	88,526,548	91,452,748
		91,605,224	95,416,635
流动负债			
其他应付款项及应计费用		1,183,782	1,066,451
应付约满酬金		4,774,294	1,492,420
政府资助金－流动部分	7	2,926,200	2,926,200
		8,884,276	5,485,071
负债总额		100,489,500	100,901,706
资金及负债总额		261,061,657	225,013,971



申诉专员

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

收支结算表

	附注	截至三月三十一日止年度 2006	（重新编列） 2005
收入			
政府资助金		81,315,309	86,913,065
政府资助金之摊销	7	2,926,200	2,945,022
银行存款之利息收入		5,746,979	741,441
其他收入		8,016	21,330
		89,996,504	90,620,858
支出			
营运开支	8	(53,536,612)	(53,074,200)
年度盈馀		36,459,892	37,546,658

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

资金状况变动表

	截至三月三十一日止年度	
	2006	2005
于四月一日之资金总额	124,112,265	86,565,607
年度盈馀	36,459,892	37,546,658
于三月三十一日之资金总额	160,572,157	124,112,265

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

现金流量表

	附注	截至三月三十一日止年度 2006	2005
营运活动引致之现金流量			
营运活动产生之现金净额	12	33,766,557	34,896,557
投资活动引致之现金流量			
收取利息		4,471,442	626,619
购置物业、机器及设备		(307,836)	-
原定三个月以上到期之银行存款（增加）╱减少		(141,168,516)	91,570,000
投资活动（运用）╱产生之现金净额		(137,004,910)	92,196,619
现金及现金等价物（减少）╱增加		(103,238,353)	127,093,176
年度开始时之现金及现金等价物		129,259,012	2,165,836
年度终结时之现金及现金等价物		26,020,659	129,259,012
现金及现金等价物之结馀分析：			
银行结馀及现金		167,189,175	129,259,012
减：原定三个月以上到期之银行存款		(141,168,516)	-
		26,020,659	129,259,012

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

财务报表附注

1 一般资料

申诉专员于二零零一年十二月十九日根据法例成立为单一法团，其职能已于《申诉专员条例》订明。

申诉专员于香港注册成立，申诉专员公署的注册地址为香港干诺道中168-200号信德中心招商局大厦30楼。

在本财务报表内，除特别注明者外，所有数额均以港元为单位。申诉专员已于二零零六年五月二十九日批准公布本财务报表。

2 主要会计政策摘要

编制本财务报表所采纳之主要会计政策胪列如下。除另有注明者外，申诉专员于所呈报的所有年度内一直贯彻采用此等会计政策。

2.1 财务报表编制基准

本财务报表已根据香港会计师公会颁布的香港财务报告准则（此统称包括所有适用的个别香港财务报告准则、香港会计准则及诠释），并按照历史成本会计惯例而编制。

为符合香港财务报告准则之规定，编制财务报表时须就若干关键的会计结算作出估计。管理层在应用申诉专员的会计政策过程中亦须作出判断。惟目前并没有任何范畴涉及较重大之判断或复杂性，或有任何范畴之假设及估计对财务报表构成重大影响。

<u>采纳新订／经修订的香港财务报告准则</u>
申诉专员于二零零六年采纳与其营运有关之新订／经修订的香港财务报告准则。为此，二零零五年的比较数字已根据有关规定而予以修订。

(i) 采纳下列新订／经修订的香港财务报告准则，并没有导致申诉专员的会计政策出现重大改变。摘录如下：

- 香港会计准则第1号「财务报表之呈报」已取消原来的有关条文，不再允许略去有关物业、机器及设备之变动进行调节的比较数字。此项修订影响若干披露资料的呈报。

- 香港会计准则第24号「关连人士之披露」影响关连人士身份之确定和部分其他关连人士的披露。

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

2 主要会计政策摘要（续）

2.1 财务报表编制基准（续）

(ii) 在以往年度，申诉专员作为非牟利机构，可获豁免遵照香港会计师公会颁布的会计实务准则第17号「物业、机器及设备」，而个别成本值低于一百万港元的物业及设备，均于购置年度内在收支结算表的相关项目中注销。于采纳香港会计准则第16号后，申诉专员已应用香港会计准则第16号第80B段之过渡性条文，把香港会计准则第16号适用前的物业、机器及设备项目之帐面值评定为该项目的成本值。物业、机器及设备项目的评定成本值之折旧，因此亦由二零零五年四月一日起计算。有关物业、机器及设备的会计政策详情载于附注2.3。

(iii) 采纳经修订的香港会计准则第17号导致有关物业、机器及设备的会计政策有所改变，使租赁土地重新分类为预付营运租赁。租赁土地的首期预付款项，按租赁期间以直线分摊方式计算，在收支结算表列作开支；假如出现减值，则直接在收支结算表列作开支。在以往年度，租赁土地是按成本值扣除累计折旧及累计减值后入帐。

采纳经修订的香港会计准则第17号的影响如下：

	2006	**2005**
物业、机器及设备减少	(67,499,945)	(69,372,445)
预付营运租赁增加	69,201,956	70,596,176
政府资助金—流动部分减少	478,280	478,280
政府资助金—非流动部分增加	(2,180,291)	(1,702,011)
行政及营运开支减少	(478,280)	(478,280)
政府资助金之摊销收入减少	478,280	478,280

(iv) 采纳香港会计准则第32号「金融工具：披露及呈报」及第39号「金融工具：确认及计量」导致有金融资产及负债之确认、计量、剔除及披露的会计政策有所改变。然而，采纳香港会计准则第32号及第39号的影响轻微，因为申诉专员的金融资产及负债主要来自正常营运，其到期日短，当中该等金融资产及负债之公平价值与其帐面值相若。于本年度资产负债表结算日，申诉专员并无参与任何衍生金融工具或对冲活动。

除上述第(ii)及(iii)项所述之过渡性条文外，申诉专员采纳的所有准则均须追溯应用。

香港会计师公会已颁布若干新订标准、对现行标准的修订及诠释（合称为「修订」），在二零零六年一月一日或之后开始的会计结算年度生效。其中部分修订适用于申诉专员，惟申诉专员未有提早在本财务报表采纳这些修订。申诉专员已开始（但未完成）评估这些适用的修订对其营运及财务状况之影响。申诉专员认为，除了须增添若干披露资料外，不会对财务报表构成重大影响。

2 主要会计政策摘要（续）

2.2 功能货币及呈报货币

本财务报表所载的项目均以申诉专员在其所营运的主要经济环境的货币（「功能货币」）计算。本财务报表以港元为单位，这是申诉专员采用的功能货币及呈报货币。

2.3 物业、机器及设备

物业、机器及设备以历史成本扣除折旧及减值亏损后入帐。历史成本包括购置各有关项目直接引致的支出。

物业、机器及设备的折旧均按下列预计可使用年期，以直线法将成本摊销至剩馀价值计算：

—	建筑物	40年
—	租赁物业装修	10年
—	办公室设备	5年
—	办公室家具	5年
—	电脑设备	4年
—	车辆	5年

资产的剩馀价值及可使用年期于每个资产负债表结算日进行评估，如认为适当，会作出调整。

2.4 资产减值

须作摊销及折旧的资产，于有事件发生或环境出现变化，显示帐面值或许不能收回时，便须评估是否须予减值。资产的帐面值较可收回金额多出的数额，确认为减值亏损。可收回金额是资产的公平价值扣除出售成本与使用值两者中较高者。为评估资产减值，各项资产按其独立可辨识现金流量的最低层次（产生现金的单位）归类。

2.5 应收货款及其他应收款项

应收货款及其他应收款项最初以公平价值入帐，其后以实际利息法按摊销成本计量，并扣除资产减值的准备金。若有客观证据显示申诉专员将不能按照原定条款收取所有到期的应收款项，则须为应收货款及其他应收款项的减值提拨准备金。准备金的数额，是该资产的帐面值与按实际利息率贴现计算的估计未来现金流量的现值之间的差额。准备金的数额在收支结算表内予以确认。

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

2 主要会计政策摘要（续）

2.6 现金及现金等价物

现金及现金等价物包括库存现金、存放在银行的通知存款，以及原定三个月或更短时间到期的其他短期可变现投资。

2.7 雇员福利

(a) 雇员享有的假期及酬金

雇员享有的年假及酬金，在应累算予雇员时予以确认。截至资产负债表结算日期止，雇员因提供服务而享有的年假及酬金，按年假及酬金的估计承担拨出准备金。

雇员享有的病假及分娩假或陪产假，在实际放取时才予以确认。

(b) 退休保障责任

申诉专员已在香港设立一项强制性公积金计划（「强积金计划」）。强积金计划的资产存放于独立受托人管理的基金内。申诉专员一旦供款后，即没有其他付款责任。在供款到期时，供款会确认为雇员福利支出。预付的供款按照可获退还现金或用以减少未来的供款额，予以确认为资产。

2.8 准备金

当申诉专员须就已发生的事件承担现有法律或推定责任；有机会需要资源外流以偿付责任；以及有关金额能够可靠地估计时，准备金予以确认入帐。申诉专员不会为未来的营运亏损提拨准备金。

假如有数项类似的责任，对于资源外流以作偿付的可能性，会按责任的类别作整体考虑而决定。即使同类责任内任何一个项目下资源外流的可能性极低，亦会以准备金确认入帐。

2.9 政府补助金

于有理由确信政府补助金将会收取，而申诉专员将会符合各项附带条件时，该笔补助金即按公平价值确认入帐。

关于成本的各项政府补助金均予递延处理，并按照其预备补偿的成本费用而须作配比的数额，在期内的收支结算表中予以确认。

关于购置物业、机器及设备的政府补助金，作为递延政府补助金包括在非流动资产内，并按照有关资产预计的使用年限以直线法计入收支结算表内。

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

2 主要会计政策摘要（续）

2.10 收入的确认

收入以下述方式确认：

(a) 政府资助金
政府资助金及其他收入根据附注2.9按应计制入帐。

(b) 利息收入
利息收入以时间比例为基准，按实际利率方法确认入帐。

(c) 其他收入
其他收入按应计制确认入帐。

2.11 租赁（作为承租人）－ 营运租赁

凡资产拥有权所涉及的风险及利益大部分由租赁人保留的租赁，均作为营运租赁入帐。根据营运租赁所支付的费用，在扣除租赁人提供的任何优惠之后，以直线法按租赁期列作开支。

租赁土地的成本作为预付营运租赁费用，以直线法按租赁期进行摊销。

3 财务风险管理

风险管理由会计部根据申诉专员核准的政策执行。会计部与营运单位紧密合作，鉴别和评估财务风险。申诉专员就整体的风险管理订定书面准则，例如利率风险、金融工具的运用，以及额外流动资金的投资方式。

申诉专员的活动并不涉及外汇风险、信贷风险及资金周转风险。就利率风险而言，除下述附注6所列以固定利率计算利息的银行短期存款外，申诉专员并无其他重大带有利息的资产及负债。因此，申诉专员的收入和营运现金流量大部分都不受市场利率变动的影响。

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

财务报表附注

4 预付营运租赁

	2006	2005
期初结馀	70,596,176	71,990,396
预付营运租赁之摊销	(1,394,220)	(1,394,220)
	69,201,956	70,596,176

申诉专员的租赁土地权益即是预付营运租赁费用，其帐面净值分析如下：

	2006	2005
在香港持有：		
租赁期超过50年	69,201,956	70,596,176

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

5 物业、机器及设备

	建筑物	租赁物业装修	办公室家具	办公室设备	电脑设备	车辆	总计
于2004年4月1日							
成本	16,800,000	10,999,695	1	1	1	1	27,799,699
累计折旧	(862,438)	(1,723,788)	-	-	-	-	(2,586,226)
帐面净值	15,937,562	9,275,907	1	1	1	1	25,213,473
截至2005年3月31日止年度							
期初帐面净值	15,937,562	9,275,907	1	1	1	1	25,213,473
价格调整	-	120,105	-	-	-	-	120,105
折旧	(420,000)	(1,130,802)	-	-	-	-	(1,550,802)
期终帐面净值	15,517,562	8,265,210	1	1	1	1	23,782,776
于2005年3月31日							
成本	16,800,000	11,119,800	1	1	1	1	27,919,804
累计折旧	(1,282,438)	(2,854,590)	-	-	-	-	(4,137,028)
帐面净值	15,517,562	8,265,210	1	1	1	1	23,782,776
截至2006年3月31日止年度							
期初帐面净值	15,517,562	8,265,210	1	1	1	1	23,782,776
增添	-	40,880	4,460	160,650	101,846	-	307,836
折旧	(420,000)	(1,114,936)	(42)	(10,605)	(12,064)	-	(1,557,647)
期终帐面净值	15,097,562	7,191,154	4,419	150,046	89,783	1	22,532,965
于2006年3月31日							
成本	16,800,000	11,160,680	4,461	160,651	101,847	1	28,227,640
累计折旧	(1,702,438)	(3,969,526)	(42)	(10,605)	(12,064)	-	(5,694,675)
帐面净值	15,097,562	7,191,154	4,419	150,046	89,783	1	22,532,965

附注：
截至二零零五年三月三十一日，关于租赁物业装修所涉及的成本，承办商与政府当局仍在磋商。据此，申诉专员已参照建筑署所提供的估计成本而作出价格调整，以反映经修订的成本。

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

财务报表附注

6 银行及库存现金

	2006	2005
银行及库存现金	2,380,659	1,389,012
原定三个月之内到期之银行存款	23,640,000	127,870,000
现金及现金等价物	26,020,659	129,259,012
原定三个月以上到期之银行存款	141,168,516	-
	167,189,175	129,259,012

银行存款的平均实际利率为4.3%（二零零四年：2.0%）；此等存款的平均存款期为六个月（二零零四年：15天）。

7 政府资助金

有关数额是政府拨款作为预付营运租赁费用、购置建筑物及租赁物业装修之用，按租约期或资产的可使用年期 （分别估计为54年、40年及10年）以直线法计算确认为收入。

	2006	2005 （重新编列）
政府资助金	91,452,748	94,378,948
政府资助金之流动部分	(2,926,200)	(2,926,200)
	88,526,548	91,452,748

8 按性质列出的开支

营运开支所包括的各项开支分析如下：

	2006	2005 （重新编列）
核数师酬金	40,000	27,500
物业、机器及设备折旧	1,557,647	1,550,802
预付营运租赁之摊销	1,394,220	1,394,220
土地及建筑物之营运租赁租金	104,000	115,200
注销物业及设备（个别成本值少于一百万港元）	-	857,514
职员福利支出（附注9 ）	43,814,019	44,264,534

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

财务报表附注

9 职员福利支出

	2006	2005
薪金及津贴	38,026,840	38,483,542
约满酬金	4,279,366	4,388,673
退休保障开支－强积金计划	841,420	802,082
未放取之年假	64,341	113,522
其他职员福利支出	602,052	476,715
	43,814,019	44,264,534

10 主要管理层薪酬

	2006	2005
薪金及福利	9,740,018	9,664,521
约满酬金	1,361,709	1,354,775
	11,101,727	11,019,296

11 税项

根据《申诉专员条例》附表 1A第 5(1)条，申诉专员获豁免缴付根据《税务条例》徵收的税项。

12 营运活动产生之现金净额

	2006	2005 （重新编列）
年度盈馀	36,459,892	37,546,658
调整如下：		
- 利息收入	(5,746,979)	(741,441)
- 物业、机器及设备折旧	1,557,647	1,550,802
- 预付营运租赁之摊销	1,394,220	1,394,220
- 政府资助金之摊销	(2,926,200)	(2,945,022)
营运资金之变动		
- 按金及预付款项	513,983	(177,843)
- 其他应付款项及应计费用	117,331	(1,292,845)
- 应付约满酬金	2,396,663	(437,972)
营运活动产生之现金净额	33,766,557	34,896,557

第(6)至(14)页之附注为本财务报表的整体部分。

目 录

香港申诉专员 • 第十八期年报

	页数	
大事纪要	1	
绪言	5	
第一章 我们的职能、权力和限制	7	本署的目标
	7	权力及职能
	7	不受调查的行动
	8	限制
第二章 我们如何进行调查	9	处理投诉
		• 投诉方式
		• 评审工作
		• 初步查讯
		• 调解
		• 全面调查
		• 调查结果
	11	落实本署的建议
	11	保密规定
	11	直接调查
		• 选定直查项目
		• 直查审研
		• 调查的方法
		• 公布直查报告



	页数	
第三章 **我们的工作表现**	13	处理查询及投诉
	14	不予跟进的个案
	15	投诉的主要原因
	16	查讯的结果
	16	直接调查
	17	建议
	18	服务承诺
	20	综述
第四章 **我们如何改善公共行政，** **以及所遇到的问题**	21	提高公共行政的质素
	23	处理行政体制上的问题
	24	渗水问题：政府当局的新措施
	24	外判服务
	24	协调不足
	25	执法迟疑不决
	25	原则性问题
	25	检讨职权范围
	26	人权考虑
	26	抗辩或异议
	26	覆检个案
	27	固执己见的投诉人
	27	投诉人申请司法覆核
	28	向其他机构索取资料
	28	总结

	页数	
第五章 **我们如何管理内务**	29	与政府的关系
	29	我们的人手编制
	29	对本署的投诉
	30	职员培训
第六章 **我们如何对外推广**	31	宣传及公共关系
		● 宣传工作
		● 与传媒的联系
		● 申诉专员嘉许奖
	34	公众教育
		● 资源中心
		●「投诉处理」专题研讨会
		● 为特定对象举办研讨会
		● 讲座
	35	对外关系
		● 与立法会议员会面
		● 太平绅士的支持
		● 申诉专员与部门首长会面
		● 与其他机构的联系
	36	第九届亚洲申诉专员协会会议
	36	与内地的交流活动



	页数		
附件一览表	39	附件1	《申诉专员条例》附表所列机构一览
	41	附件2	用语词汇
	45	附件3	处理投诉流程图
	47	附件4	有关履行服务承诺的统计数字
	49	附件5	主动进行直接调查的准则
	51	附件6	已完成的直接调查一览表
	55	附件7	直接调查报告摘要
	69	附件8	直查审研报告撮要选录
	75	附件9	经初步查讯后终结的个案撮要选录
	99	附件10	经调解后终结的个案撮要选录
	103	附件11	经全面调查后终结的个案索引
	109	附件12	经全面调查后终结的个案撮要选录
	129	附件13	组织图
	131	附件14	专业顾问名单
	133	附件15	申诉专员公署的访客
	135	附件16	会议及考察
统计图表	137	表 1	个案数字
	138	表 2	接到的查询／投诉数目
	139	表 3	查询／投诉的分布情况
	141	表 4	最多人投诉的十个机构
	142	表 5	投诉个案的性质
	143	表 6	已终结的投诉个案分类
	144	表 7	经全面调查后终结的投诉个案结果
	145	表 8	以提供协助／作出澄清的方法终结的投诉个案结果
	147	表 9A	终结投诉个案所需的时间
	147	表 9B	以全面调查及其他方法终结投诉个案所需的时间

大事纪要

日期	重要事件
1988 年	
7 月 20 日	立法局通过《行政事务申诉专员条例草案》
1989 年	
2 月 1 日	制定《行政事务申诉专员条例》 第一任行政事务申诉专员贾施雅先生，J.P.履新
3 月 1 日	行政事务申诉专员公署正式运作，政府借调公务员到本署任职
11 月 15 日	行政事务申诉专员成为国际申诉专员协会的成员
1993 年	
7 月 21 日	完成有关的法例检讨，《行政事务申诉专员（修订）条例草案》提交立法局审议
1994 年	
2 月 1 日	第二任行政事务申诉专员苏国荣先生，J.P.履新
6 月 24 日	修订《行政事务申诉专员条例》： • 让市民可以直接向专员提出投诉，无须经由立法局议员转介 • 把一些主要的法定组织纳入职权范围 • 授权专员以不披露个案所涉人士身份的方式公布调查报告 • 授权专员主动进行直接调查
6 月 30 日	委任顾问，向本署提供专业意见
7 月 1 日	「行政事务申诉专员」和「行政事务申诉专员公署」的中文名称分别改为「申诉专员」和「申诉专员公署」
1995 年	
3 月 1 日	扩大职权范围，让申诉专员可以就涉嫌违反《公开资料守则》的投诉展开调查
10 月 24 至 26 日	主办第十五届澳大利西亚暨太平洋区申诉专员会议及国际申诉专员研讨会

日期	重要事件
1996 年	
3 月 1 日	邀请非官守太平绅士参加「太平绅士协助推广计划」
4 月 16 日	申诉专员公署参与有关成立亚洲申诉专员协会的工作，并成为该会的创办会员
6 月 12 至 13 日	首次为公职人员举办「投诉处理」专题研讨会
9 月 5 日	资源中心启用
10 月 24 日	申诉专员获选为国际申诉专员协会常务理事会成员
12 月 27 日	「申诉专员」及「申诉专员公署」的英文名称分别改为「The Ombudsman」及「Office of The Ombudsman」
1997 年	
4 月 1 日	推出调解服务，作为另类排解纠纷的方法
7 月 25 日	设立申诉专员嘉许奖，表扬以正面和积极的态度处理投诉的公营机构
1998 年	
5 月 8 日	申诉专员获选为亚洲申诉专员协会秘书长
1999 年	
4 月 1 日	第三任申诉专员戴婉莹女士， J.P.履新
7 月 22 日	扩大申诉专员嘉许奖计划，增设奖项，以表扬在提高服务质素方面有出色表现的公职人员
2000 年	
7 月 27 日	进一步扩大申诉专员嘉许奖计划，增设奖项，以表扬在处理投诉方面达到专业水平的公职人员
11 月 2 日	申诉专员获选为国际申诉专员协会常务理事会成员

大事纪要

日期	重要事件
2001 年	
3 月 28 日	推出电话投诉服务
12 月 19 日	《2001 年申诉专员（修订）条例》生效： • 确立申诉专员为单一法团，可全权处理本身的财务及行政事宜 • 授权申诉专员订定属下人员的聘用条件及条款 • 采纳有别于政府的制度和运作程序
2002 年	
9 月 6 日	迁到位于上环信德中心的永久办公地方
10 月 16 日	申诉专员获选为国际申诉专员协会秘书长
2003 年	
11 月	为公职人员举办调解训练课程，向公营机构推广调解服务
2004 年	
4 月 1 日	戴婉莹女士， J.P.连任申诉专员，开始新的五年任期（2004 至 2009 年）
9 月 10 日	申诉专员再度获选为国际申诉专员协会秘书长
12 月 13 日	借调到本署的最后一名公务员调返政府，本署人员自此全部均由申诉专员根据《申诉专员条例》聘任
2005 年	
10 月 24 日	行政署长与申诉专员签署行政安排备忘录，订明规管本署各项行政安排的一般准则和指引
11 月 28 日至 12 月 1 日	申诉专员主办第九届亚洲申诉专员协会会议



绪言



本年度有多项盛事。本署很荣幸，在二零零五年十一月二十八日至十二月一日主办了第九届亚洲申诉专员协会会议，主题为「演进中的申诉专员机构」。约九十位来自亚太区及其他国家的代表出席，就如何解决申诉专员制度当前及未来的问题与挑战，大家交流经验。

去年，本署开始检讨申诉专员的职能和职权范围。我们研究了本署成立的背景，参照过往经验和海外情况，翻查外国相关的文献，探讨把某些公营机构纳入申诉专员职权范围的理据，以及澄清对本人的调查权力订立若干限制的立法原意。本署随后会草拟建议，以便作进一步考虑。

此外，市民对本署服务的回应一直令人鼓舞。公众的关注和传媒的评论，对于我们既是激励，亦是值得参考的意见。举例来说，在过去数年，本署每年都接到逾4,000宗投诉。最近有法律学者表示，在我们长期努力下，本署在社会上已建立起良好的公信力。他和部分立法会议员一样，建议申诉专员应扩大职权范围，以便处理涉及人权的投诉。

总括来说，推广人权现时并非本署明文规定的职能范围。不过，由于政府提供的各种服务，诸如房屋、教育、社会福利、医疗护理，以及法律援助等，都与人权有关，而申诉专员监察当局以合理、公平和合法的方式提供服务，实际上保障了市民的权利。在调查涉嫌行政失当的情况时，本署必定考虑所有相关的法律和政策，包括任何适用于香港的国际人权条约。

在检讨本署职权范围时，我们将会研究申诉专员应否及如何在这方面担当更积极的角色。

为求对事涉各方公平，以及确保资源运用得宜，本人一直坚持认为，任何投诉在展开查讯之前，先要具备两项条件：投诉人须提供表面证据，而且同意本署向被投诉机构索取及披露其个人资料。可是，有些投诉人迟迟未能达到要求，以致我们有时会无法履行服务承诺。

参照立法会议员的建议，本署检讨了服务承诺，并且已修订计算处理个案时间的方法。自二零零六年四月一日开始，本署将于投诉人达到上述两项要求当日起，计算处理个案的时间。

绪言

为加强与政府部门的直接沟通，本人自本年度开始与部门的首长级人员面谈，就彼此关注的事项交换意见，希望藉此更深入了解各部门处理投诉的文化，并向他们解释本署在改善公共行政方面的使命及立场。

就这方面而言，综合本署的调查及观察所得，本人对香港目前的公共行政有以下意见。

愈来愈多政府部门把公共服务外判。然而，受影响的市民往往不明白外判的涵义，尤其是当承办商服务欠佳时所牵涉的责任如何划分的问题。假如部门未能掌握顾客的期望，并清楚界定和解释外判后的实务安排，结果便可能要像承办商一样直接参与工作。由于部门对外判服务仍负有最终的责任，因此必须密切监察承办商的表现，并在有需要时给予指导和支持；最重要的是，部门必须充分了解市民的期望，这些都是外判服务能否成功的重要元素。

另一方面，优良的顾客服务并非对大大小小的投诉诚惶诚恐，又或者不论顾客的要求如何无理，都俯首依从。这并非优质服务，只是哑忍屈服。情况严重的话，等于鼓吹市民滥用服务，甚或漠视政府当局。

简言之，政府部门和公职人员必须了解市民的诉求，坚持开明问责，勇于承担，处事公平灵活，才可称为优良的公共行政。

我们的职能、权力和限制

1.1 申诉专员公署是独立的法定机构，负责监察香港的公共行政。香港市民多年前曾要求建立一个不偏不倚、既有效、又符合经济原则的简单机制，以保障他们的基本权利。为回应市民这项诉求，政府于一九八九年成立行政事务申诉专员公署（即本署的前身）。根据香港法例第 397 章《申诉专员条例》（「条例」），本署拥有法定自主权，可决定本身的工作程序及行事方式，并且已于二零零一年十二月正式脱离政府机制。

1.2 申诉专员由香港特别行政区行政长官委任，但不是政府的雇员或代理人。申诉专员获法例授权，可自行酌情处事，其决定是最终决定。不过，专员的决定受法院司法覆核程序的监察。

本署的目标

1.3 本署的工作目标是：

- 查明真相，维护公义，谋求补救；以及
- 提高公共行政的服务质素和效率。

权力及职能

1.4 申诉专员的职责，是就有关条例附表 1 第 I 部（参见**附件 1**）所列政府部门和公营机构涉及行政失当的投诉展开调查。此外，尽管没有接到投诉，申诉专员亦可就重大问题和涉及严重行政失当的情况主动进行直接调查。

图表 1.1

「行政失当」的定义 – 条例第 2 条

「行政失当」指行政欠效率、拙劣或不妥善，并在无损此解释的一般性的情况下，包括：

(a) 不合理的行为，包括拖延、无礼及不为受行动影响的人着想的行为；

(b) 滥用权力（包括酌情决定权）或权能，包括作出下述行动 –

(i) 不合理、不公平、欺压、歧视或不当地偏颇的行动，或按照属于或可能属于不合理、不公平、欺压、歧视或不当地偏颇的惯例而作出的行动；

(ii) 完全或部分基于法律上或事实上的错误而作出的行动；

(c) 不合理、不公平、欺压、歧视或不当地偏颇的程序

1.5 香港警务处、廉政公署及条例附表 1 第 II 部所列的一些其他机构(参见**附件 1**)，并不在本署可调查之列。不过，条例第7(1)(b)条特别赋予申诉专员权力，可就他们违反《公开资料守则》的行动展开调查。

不受调查的行动

1.6 申诉专员的权力并非完全不受限制。条例第 8 条与附表 2 订明不受申诉专员调查的行动。

图表 1.2

申诉专员不得调查的行动 – 条例附表 2

- 保安、防卫或国际关系
- 法律程序或检控任何人的决定
- 行政长官行使权力赦免罪犯
- 合约或商业交易
- 人事方面的事宜
- 政府颁授勋衔、奖赏或特权
- 行政长官亲自作出的行动
- 有关施加或更改土地权益条款的决定
- 与《香港公司收购、合并及股份购回守则》有关的行动
- 香港警务处或廉政公署就防止及调查任何罪行而采取的行动

1.7 政府政策及专业判断亦不在申诉专员的职权范围之内，因为这些基本上都不是行政事宜。然而，本署经常接到这类投诉，申诉专员会仔细审研当中是否尚有涉及执行政策方面的常规、程序和方式，以及行使酌情权等行政上的问题，可以运用其职权展开调查。

限制

1.8 条例第10(1)条列明申诉专员不得进行调查的各类情况。

图表 1.3

**调查投诉的主要限制 –
条例第 10(1)条**

- 投诉人对投诉事项已知悉超过两年
- 投诉由匿名者提出
- 投诉人无从识别或下落不明
- 投诉并非由感到受屈的人士或适当代表提出
- 投诉人及投诉事项与香港并无任何关系
- 投诉人有权利根据法律程序（司法覆核除外）提出上诉或寻求补救办法

1.9 然而，在某些情况下，申诉专员可能认为有需要行使酌情权，以决定是否就某项投诉展开或继续调查，又或者中止调查。例如，投诉人若能够提供合理解释，说明为何不在知悉有关情况两年内提出投诉，或不行使法定上诉权，则本署可能受理其个案。

1.10 条例第11条亦赋予申诉专员权力，即使投诉人已撤回其投诉，申诉专员仍可展开或继续调查。

1.11 另外，在下列情况下，申诉专员可决定不对某宗投诉展开调查：

图表 1.4

**申诉专员可决定不展开调查的情况 –
条例第 10(2)条**

- 以前曾调查性质相近的投诉，而结果显示并无行政失当之处
- 投诉关乎微不足道的事
- 投诉事属琐屑无聊、无理取闹或非真诚作出
- 因其他理由而无需调查

1.12 申诉专员假如决定中止或不进行某项调查，则会把其决定及理由通知投诉人。

处理投诉

投诉方式

2.1 投诉的方式，一般是来信或填写本署的投诉表格（投诉表格可向本署索取，或由本署网页下载），用邮寄或传真递交。本署亦接受以电子邮件方式提出的投诉，但我们的覆函必须邮寄给投诉人，以确保资料保密，防止内容无意地外泄。若投诉人有电子证书，能提供电子签署以证明身份，则本署可破例以电邮通讯。

2.2 我们欢迎市民亲临本署查询或投诉，当值主任会负责接待投诉人。假如投诉人书写有困难，当值主任可以代为笔录投诉的要点，然后请他们核实记录的内容。

图表 2.1



会面联络卡

2.3 如果投诉事项较简单，本署可以接受电话投诉。我们会先行录音，然后笔录谈话内容，再把书面记录寄给投诉人核实。为免占用电话线过久，投诉人一般应可在 15 分钟内说明投诉事项，而投诉应不涉及多于两个机构或大量证明文件。

2.4 法例规定，本署必须识别投诉人的身份并能与他们联络（参见**图表 1.3**），故此，投诉人必须提供真实姓名及住址，申诉专员才可进行调查。

评审工作

2.5 本署的评审组负责筛选所有接到的投诉，先确定是否在申诉专员的法定职权范围内，以及有否表面证据，足以让本署展开调查。假如申诉专员决定不进行调查，本署会尽可能在 15 个工作天内通知投诉人（关于本署的服务承诺，可参见**图表 3.9**及**附件4**）。我们亦会尽可能告诉他们可向哪些机构寻求协助，以便解决问题。至于匿名或无从识别投诉人身份的投诉，本署不会进行调查，但亦不会置之不理，而会审研这些投诉是否反映行政体制上有任何普遍性问题或系统性流弊。这可能有助本署深入了解公共行政的某些环节，亦会有助我们选定直接调查的课题（参见**第 2.20** 至 **2.29 段**）。

2.6 所有在申诉专员职权范围内并且有表面证据的投诉，于决定受理后均会交由四个调查组分别进行深入审研。每个调查组由一位总调查主任领导，专责处理若干政府部门和公营机构的个案，直接向所属的两位助理申诉专员之一汇报。

初步查讯

2.7 在决定是否需要就投诉展开全面调查之前，本署会先根据条例第11A条进行初步查讯。初步查讯可以采用下述的「机构内部投诉处理计划」（「现处计划」）或「提供协助／作出澄清」的方法进行：

图表 2.2

初步查讯

类别	**方法**
现处计划	在取得投诉人同意后，把较简单的个案转介有关机构，由该机构进行调查及直接答覆投诉人，并将答覆副本送交本署参阅。申诉专员可以指定有关机构在回覆时提供某些有关资料，并监察整个处理过程和审研有关的回覆。假如有关机构的答覆未能令人满意，申诉专员可以随时介入。若决定介入，本署会采用提供协助／作出澄清的方法或进行全面调查。
提供协助／作出澄清	本署会先搜集与投诉个案有关的重要事实。假如这些资料可以充分解释投诉事项，本署会把观察所得及查讯结果告知投诉人，并在适当的情况下，建议有关机构采取补救方法和改善措施。假如所得的资料显示需要进一步查讯，本署可能会展开全面调查。

2.8 对于内容较简单的个案，初步查讯是一个有效的处理方法。由于初步查讯不受全面调查的法定程序限制，因此需时较短。如认为恰当，本署会建议所涉机构采取改善或补救措施，并且监察他们落实建议的情况。这方面与本署进行全面调查的做法是一致的。

调解

2.9 若投诉不涉及行政失当或情况轻微，申诉专员可根据条例第11B条，进行调解。这是另类的排解纠纷方法，投诉人与所涉机构须同意会面，为投诉事项寻求双方都能接纳的解决方案。本署受过调解训练的调查员会以中立调停人的身份，协助双方达成和解。

2.10 假如调解未能解决问题，本署或会展开初步查讯或全面调查。在这情况下，本署会另派调查员重新跟进，以确保个案得到客观公平的处理，而事涉各方在调解过程中所提供的资料亦得以保密。

全面调查

2.11 对于涉及原则性问题、严重行政失当、极不公平的情况、制度上出现流弊或程序上有缺失的复杂个案，申诉专员会指令进行全面调查。

2.12 调查过程涉及广泛而深入的探讨，全面搜集证据。根据条例第 13 条，申诉专员可以传召任何人加以讯问，或要求他提供资料及出示其保管或控制的任何文件或物件。此外，申诉专员有权视察有关的处所（条例第 20 条）。本署不时亦会徵询专业顾问的意见。这些顾问根据条例第 6A 条委任，他们都是在法律界、医学界或工程界享负盛名的专家（参见**附件 14**）。

2.13 本署在备妥调查报告草拟本后，会让被投诉的机构、受批评或蒙受负面影响的个别人员对草拟本提出意见（条例第 12(6)条）。本署会把最终的调查报告送交有关机构的首长，以供他们参阅及落实本署的建议。

调查结果

2.14　在调查报告中，本署会根据所指称的行政失当是否属实，将投诉分类为「成立」、「部分成立」或「不成立」。在一些个案中，投诉人的具体指称虽然不成立，但本署在调查过程中，却发现所涉机构另有重大行政失当之处。我们把这类情况列为「投诉事项不成立，但有关机构另有行政失当之处」，以指出其中的严重失误。调查结果不同类别的定义载于**用语词汇**（参见**附件 2**）。

落实本署的建议

2.15　我们向有关机构提出改善行政的建议，目的是令公共行政更加开明问责、具透明度和以客为本。机构首长有责任定期向本署汇报落实建议的进度。

2.16　申诉专员的建议并非如法庭的裁决般具约束力。然而，假如所涉机构的首长不同意调查的结果，又或拒绝接纳有关的建议，申诉专员可把调查报告呈交行政长官；此外，若是有机构未能充分采取行动或没有落实申诉专员的任何建议，亦可向行政长官提交报告。在这种情况下，条例第 16(6)条规定，在申诉专员向行政长官提交报告后，政府当局须于一个月内，或行政长官厘定的更长期间内，安排把报告的文本提交立法会省览。

保密规定

2.17　根据法例规定，申诉专员和属下所有人员，以至本署的顾问，均须遵守保密条文，不得披露任何在执行职务时所知悉的资料，否则可判处罚款及监禁。保密条文旨在确保任何人士或机构可以毫无保留地向本署提供资料，无需担心因身份或有关资料被披露而遭到报复。

2.18　除了基于公众利益以不披露所涉人士身份的方式公布调查报告外，本署绝不会答覆任何与个案无关的人士就个别投诉所提出的查询。

2.19　保密条文是申诉专员制度的基石。本署人员在执行职务时，定必严格遵守。

直接调查

2.20　根据条例第 7(1)(ii)条的规定，申诉专员可在没有接到投诉的情况下，主动展开直接调查（「直查」）。申诉专员极为重视这项直查职能，因为本署可以从更宏观的层面，审研行政体制本身的问题或流弊，而非单纯就个别投诉展开调查。

选定直查项目

2.21　本署有一个常设的小组，专责选定直查项目，审议过程十分严谨。小组由副申诉专员督导，两位助理申诉专员和直查组的成员参与审议。

2.22　本署决定进行直查，往往是因应当时社会上发生了某些广受市民关注的问题，或因政府推出新政策或修订政策而出现了行政上的问题，又或者本署多次接到市民就某些事项的投诉（包括本署在评审后决定无须处理的个案），显示行政体制上存在普遍性问题或制度上有行政失当（参见**第 2.5 段**）。直查项目的共通点是：

- 广受市民关注，关乎公众利益、诉求或期望；
- 所牵涉的层面广泛，或涉及个案的数目众多；
- 并未有其他监管机构展开调查；以及
- 事项不适合在法庭或审裁处解决。

直查审研

2.23 在正式展开直查之前，我们或会进行初步评审（称为「直查审研」），先研究已公开的资料，例如年报、网页、相关的法例和传媒报道等，亦会直接向所涉机构索取资料。假如初步评审显示有需要进一步调查，我们会正式知会有关机构的首长。

2.24 若直查审研显示并无重大行政失当，或所涉机构已积极采取改善措施，则本署不会展开直查，但会将调查结果撰写一份「小型直查」报告，送交有关机构评论。报告会载列审研事项的背景资料、对市民造成的影响、本署对有关机构的角色及行动（尤其是补救行动）的观察所得。如有需要，本署会提出改善建议。

直查的方法

2.25 申诉专员在直查方面的法定权力与调查投诉的权力相若。不同之处是，本署在进行直查前一般会先作宣布，并邀请有关界别和广大市民提交意见，因为直查项目往往都是市民广泛关注的事情。

2.26 我们通常会审研所涉机构提供的有关档案和文件，与负责人员甚或其他利益相关人士进行讨论，向他们索取补充资料及澄清疑问，并进行实地视察以掌握第一手资料。正如调查投诉一样，我们也会徵询本署专业顾问的意见。

图表 2.3



内部进行讨论

2.27 除了以书面徵询意见外，本署在结案前常会与所涉机构的高层人员开会，讨论调查报告草拟本。如认为恰当，本署会把他们就调查结果及建议所提出的意见纳入调查报告内。

2.28 本署的建议旨在改善行政制度及程序。至于已不合时宜或会引致不公的政策，尽管一般而言并不属于本署的调查范围，申诉专员有时亦会发表评论和意见。

公布直查报告

2.29 申诉专员通常会透过传媒公布直查报告，让市民知悉有关情况。若是基于公众利益而需要公布个别的投诉，本署定必严守保密规定，绝不披露所涉人士的身份。

处理查询及投诉

3.1 在本年度内，本署共接到 14,633 宗查询及 4,266 宗投诉。

3.2 本署接到的投诉大部分都是以信件形式经邮递寄来，但近年来电子邮件已日趋普遍，并占本年度投诉总数的 19.5% ，而在二零零四／零五、二零零三／零四和二零零二／零三年度则分别占 17.7% 、 15.9% 和 14.0% 。根据法例规定，为了保密起见，本署通常要求投诉人提供全名和邮寄地址，以便用邮递方式与他们联络。若投诉人有电子证书，能提供电子签署以证明身份，则本署可考虑用电邮通讯（参见第二章**第 2.1 段**）。

图表 3.1



本署接受电话投诉

图表 3.2

过去五年接到的查询及投诉数目

年度 *	查询	投诉
2001/02 （10 $^{1}/_{2}$ 月）	12,900	3,736
2002/03	14,298	4,382
2003/04	12,552	4,661
2004/05	11,742	4,654
2005/06	14,633	4,266

* *自 2001 年 12 月脱离政府架构后，本署报告年度所涵盖的日期已作更改。*

图表 3.3

投诉方式

方式	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
亲临本署	425	324	396	231
书面－				
投诉表格	1,270	722	934	613
信件（邮寄）	682	1,634	1,599	1,303
传真	978	972	615	865
电子邮件	613	742	821	902
电话	414	267	289	354
总计	**4,382**	**4,661**	**4,654**	**4,266**

3.3 在本年度，我们处理了共4,985宗投诉，并终结了4,309宗；而上年度则处理了5,742宗投诉，终结了5,023宗。本人决定受理的个案会以调解、初步查讯或全面调查的方式处理。当中「提供协助／作出澄清」的方法（参见第二章**第2.7段**）仍是本署最常用的查讯方式，因为这种方式较为便捷，而查证事实则同样有效：在决定受理的个案中，有86.2%是以这方式处理和终结的。

图表 3.4

过去五年决定受理并终结的投诉数目

	报告年度 *				
	2001/02（10 1/2 月）	**2002/03**	**2003/04**	**2004/05**	**2005/06**
初步查讯	1,567	2,172	1,834	1,873	1,758
— 现处计划	353	176	203	209	185
— 提供协助／作出澄清	1,214	1,996	1,631	1,664	1,573
全面调查	331	124	284	125	55
调解	19	6	7	6	12
总计	**1,917**	**2,302**	**2,125**	**2,004**	**1,825**

* *自2001年12月脱离政府架构后，本署报告年度所涵盖的日期已作更改。*

不予跟进的个案

3.4 一如往年，有相当大比例的投诉是本人决定不予跟进的，主要分下列两大类：

(a) 经审研后决定不予调查，因为投诉事项不在本署职权范围之内，或根据《申诉专员条例》第10条的规定，本署不得或不应跟进；以及

(b) 投诉人自行撤回投诉，或本人在决定受理并展开查讯后中止调查。

3.5 本署曾分析上文(a)类决定不予调查的个案，发现有相当数目的个案并非由于不在本署职权范围之内，或受《申诉专员条例》第10条所列的具体限制而不予跟进，而是因为根据条例第10(2)(d)条的规定，本人以下列理由认为无须进一步查讯：

- 未能确立表面证据以证明有行政失当的情况；
- 投诉人只是发表意见或寻求协助；
- 投诉人拒绝披露其个人资料，而本署则必须取得其同意后才可展开查讯；
- 所涉机构已就有关事宜采取行动；或
- 另有机构负责处理有关事宜。

上述各类投诉现已列为「不予继续处理」的个案，并且与中止或撤回的投诉一并归入「不予跟进的投诉」项下。

3.6 投诉人或会因私人理由要求撤回投诉，其中一个常见的原因是在投诉人提出投诉后，所涉机构已采取适当行动，而投诉人亦感到满意。本署亦会在某些情况下中止查讯：例如本署发现或得悉有关事宜已展开法律程序，或者投诉人下落不明。

3.7 本署过去五年的个案数字详列于**表 1**。

投诉的主要原因

3.8 最常指称引发投诉的四大原因是：

- 出错、决定或意见错误；
- 不按程序办事、延误；
- 办事疏忽、有缺失遗漏；以及
- 监管不力。

上述各点亦是本署经全面调查后评断为投诉成立的首四大类行政失当。然而，正如**图表3.5**所示，虽然「出错、决定或意见错误」是最常提出的投诉原因，但在投诉成立的排行榜上只占第三位，这项差异大概是由于有关机构的决定在政策和一般原则上虽是恰当和合理，但却影响到个别人士，因而被视为「错误」。

图表 3.5

投诉的原因及确定成立的行政失当事项的性质

指称事项／确定为行政失当事项的性质	在所有终结的个案中所占的百分比 @	在所有确定成立的行政失当中所占的百分比 #
出错、决定或意见错误	23.8%	13.9%
不按程序办事、延误	14.7%	30.6%
办事疏忽、有遗漏缺失的情况	11.1%	11.1%
监管不力	10.0%	19.4%
处事不公、厚此薄彼、选择性采取执法行动	7.3%	2.8%
没有就投诉作出回应	6.4%	11.1%
职员态度欠佳	5.8%	2.8%
程序不妥	4.8%	5.6%
滥用职权	4.0%	2.8%
其他	12.1%	0%

@ *在 2005/06 年度终结的个案共有 4,309 宗，当中包括不在本署职权范围内的个案、受条文所限不得调查的个案，以及经初步查讯、调解或全面调查后终结的个案 （参见表 1）。*

本署在 2005/06 年度进行全面调查的个案中，共计有 36 项指称成立或部分成立。

3.9 房屋署和食物环境卫生署仍是有最多人投诉的两个部门，有关他们的投诉分别占投诉总数的14.0%及8.8%。这点其实不难理解，因为他们提供的服务范围广泛，与民生息息相关。在本年度，屋宇署成为被最多人投诉的第三个部门（占整体投诉的5.7%），而上年度该署排第八位（占投诉总数的4.0%）。另一方面，环境运输及工务局和民政事务总署不再属「最多人投诉的十个机构」（参见**表4**）。水务署及入境事务处去年没有上榜，今年则分别排第八及第九位。

查讯的结果

3.10 在本年度内，本署就55项投诉进行了全面调查。调查完成后，投诉会被分类为「成立」、「部分成立」或「不成立」。在特殊的情况下，投诉个案可能会被评断为「投诉事项不成立，但有关机构另有行政失当之处」（参见第二章**第2.14段**）。经全面调查后终结的投诉结果，简列于以下**图表3.6**。

图表 3.6

经全面调查后终结的投诉事项结果分类比率

分类	投诉数字	百分比
成立	13	24.5%
部分成立	14	26.4%
不成立	26	49.1%
总计	**53 ***	**100.0%**

** 不包括两宗在调查过程中被撤回的投诉。*

3.11 以初步查讯方式终结的投诉，则不会按投诉事项成立或不成立分类。然而，在本年度1,573宗以「提供协助／作出澄清」方法终结的个案中，本署曾就269宗要求所涉机构采取补救措施。详情请参见**表8**。

图表 3.7

以提供协助／作出澄清的方法终结的个案结果

结果	投诉数字	百分比
要求采取补救措施	269	17.1%
没有证据显示行政失当	1,270	80.7%
未能作出定论	34	2.2%
总计	**1,573**	**100.0%**

直接调查

3.12 在本年度，本署完成了四项直接调查及六项直查审研工作。截至本年度末，有三项直查仍在进行。

图表 3.8

(a) 在 2005/2006 年度完成的直接调查	
日期	**调查事项**
2005 年 4 月 1 日	政府当局管理街市档位竞投的情况
2005 年 8 月 30 日	房屋署监督物业管理服务公司的情况
2006 年 1 月 17 日	法律援助署监察外判个案的安排
2006 年 3 月 31 日	医疗收费减免机制

(b) 在 2005/2006 年度完成的直查审研事项	
日期	**审研事项**
2005 年 7 月 5 日	平等机会委员会关于处理利益冲突的机制
2005 年 9 月 23 日	政府当局徵收地税的安排
2006 年 1 月 5 日	政府当局统整成本高及使用率低的小学的情况
2006 年 2 月 16 日	香港考试及评该局如何处理 2005 年香港中学会考的答卷
2006 年 3 月 3 日	公众泳池的规划标准
2006 年 3 月 30 日	防止滥用破产欠薪保障基金的措施

(c) 仍在进行的直接调查	
宣布日期	**调查事项**
2004 年 8 月 26 日	政府当局执行「半山区发展的行政限制」的情况
2005 年 9 月 1 日	政府当局为有特殊学习困难的儿童所提供的评估服务
2005 年 10 月 20 日	伤残津贴申请的审批程序

建议

3.13 本署在完成全面调查后，不论投诉成立与否，本人仍会视乎需要向所涉机构提出建议，以改善情况。即使是只以初步查讯终结的个案，我们仍会提议作适切的改善措施。这些措施大致可分为两大类：

(a) 纾解不满的建议 —
旨在纠正错误，包括采取即时及长远的补救措施；

(b) 改善行政的建议 —
旨在令有关机构改善整体或某些方面的行政，包括修改某些制度、程序和工作方法，以纠正行政错误、堵塞漏洞或弥补不足。

3.14 本人尊重有关当局制定和检讨政策的权责，但仍会不时就公共政策提出意见，敦促当局注意某些方面是否已经不合时宜，并藉此引发公众讨论。

3.15 虽然有不少投诉是针对个别公职人员的行动或工作态度，但本署最主要的目标，是提高整体公共行政的质素和水平。至于是否对个别犯错人员采取纪律处分，则应由机构的首长决定。因此，本人提出的建议，一般都旨在协助有关机构弥补过失及防患于未然，而非施加惩罚。

3.16 至于没有接到投诉而进行的直接调查，本人在完成调查时所提出的建议，均旨在改善公共行政。

3.17 就有关本年度完成的55宗全面调查个案及四项直接调查，本署分别提出了56项及54项建议（共计110项），其中104项建议（即94.5%）已获所涉部门和机构接纳并落实，而尚在考虑的则有6项（即5.5%）。

3.18 对于以「提供协助／作出澄清」方法终结的个案，本人亦会建议改善行政制度。在本年度，这类投诉个案有218宗，而上年度则有181宗。有关本署就这类个案向事涉机构建议改善措施的详情，请参阅**表8**。

服务承诺

3.19 本署的服务承诺及工作表现详载于**附件4**。

3.20 本年度内，我们在处理查询及安排团体参观和讲座方面，都能够在服务承诺订定的时限内完成。至于处理投诉个案方面的工作表现，请参阅**图表3.9**：

图表 3.9

(a) 发出认收函件／初步评审的处理时间

年度 *	处理时间		
	5个工作天内（目标：80%）	**6至10个工作天内（目标：20%）**	**10个工作天后**
2001/02（10 $^1/_2$ 月）	92.7%	5.8%	1.5%
2002/03	77.6%	11.8%	10.6%
2003/04	66.2%	30.7%	3.1%
2004/05	94.0%	4.2%	1.8%
2005/06	99.75%	0.22%	0.03%

(b) 不在本署职权范围内或受条文所限不得调查的个案的处理时间

年度 *	处理时间		
	10 个工作天内（目标：70%）	11 至 15 个工作天内（目标：30%）	15 个工作天后
2001/02（10 1/2 月）	58.9%	37.6%	3.5%
2002/03	60.7%	37.1%	2.2%
2003/04	71.5%	22.1%	6.4%
2004/05	62.6%	34.4%	3.0%
2005/06	40.9%	57.3%	1.8%

(c) 其他已终结个案的处理时间

年度 *	处理时间		
	少于 3 个月（目标：60%）	3 至 6 个月（目标：40%）	6 个月后
2001/02（10 1/2 月）	52.2%	38.5%	9.3%
2002/03	57.5%	39.7%	2.8%
2003/04	51.1 %	45.7%	3.2%
2004/05	43.3%	53.7%	3.0%
2005/06	56.0%	41.0%	3.0%

** 自 2001 年 12 月脱离政府架构后，本署报告年度所涵盖的日期已作更改。*

3.21 在本年度，本署于三个月内终结的投诉个案百分比虽然较目标低 4% ，但已比前改善。此外，一如上年度，有3%的个案未能按服务承诺在六个月内完成。某些个案处理需时较长的原因如下：

(a) 个案性质较复杂，需要进行更仔细的调查；

(b) 所涉文件数量庞大，需要额外时间分析和掌握有关资料；

(c) 被投诉机构需要较长时间整理资料；

(d) 投诉人迟迟未能－

(i) 同意本署向被投诉的机构索取他们的个人资料或把他们提供的资料复制给所涉机构跟进；或

(ii) 提交足够的补充资料，以确定投诉事项具有表面证据；

(e) 在调查过程中，个案续有新发展或进一步的资料；

(f) 投诉人或所涉机构质疑本署的调查结果。

3.22　本人在二零零五年十二月十四日与立法会议员会面时，有议员察觉到本署在二零零四／零五年度报告中载述，本署在该年度未能按照服务承诺，在三个月内终结60% 的个案。因此，他提议本署认真检讨服务承诺，如有需要，应作修订。

3.23　我们随后检讨了服务承诺，并特别注意上文第**3.21段**（d）项所述的情况。对于大部分个案而言，在未获得投诉人同意，或投诉人没有为个案提供表面证据之前，本署确实无法展开查讯。为了使服务承诺更具意义和更切实地反映我们的工作表现，从下个年度起，我们将在取得投诉人的同意，以及掌握投诉个案的表面证据后，才开始计算处理个案的时间。

综述

3.24　投诉个案的数目会有季节性增减，而这方面往往受传媒报道的事项影响。一般而言，本署在记者招待会上公布调查结果或宣布展开新的查讯后，投诉即见增加；而有关公共行政重大缺失的新闻报道，亦会导致投诉数目上升。二零零五年九月，随着我们展开新的宣传活动，投诉个案骤增至520宗，为本年度单月份的最高记录，而本署每月平均接到的投诉个案是355.5 宗。

3.25　整体而言，本年度的工作十分忙碌，而在履行服务承诺方面，亦能基本达标。然而，就如何衡量我们在履行服务承诺方面的工作表现，仍有值得研究和检讨之处。

提高公共行政的质素

4.1 本人在终结查讯时，如认为有需要，通常都会提出改善行政及纾解不满的建议（参见**第三章**）。在本年度，本人于完成全面调查及直接调查后，合共提出110项建议；至于以「提供协助／作出澄清」方法终结的个案，本人亦提了共218项建议。这些建议旨在协助有关机构改善服务，提高公共行政水平，而大部分建议和意见已获接纳。

4.2 建议的改善措施主要分六大类，有关实例请参阅**图表 4.1**：

图表 4.1

(a) 制定清晰指引和标准，使运作更有效

机构	行政改善措施
渔农自然护理署（「渔护署」）	就视察已申请临时许可证的鸟兽展览发出工作指引
食物环境卫生署（「食环署」）	就退还被捡取物品给物主发出程序指引，以免被指滥用权力或偏私
环境保护署	修订工作守则，以便地政总署在批出短期租约之前，可以更深入研究环境因素
医院管理局（「医管局」）	就转介服刑人士往医院接受手术制定指引，以免在安排他们接受治疗时出错及延误
入境事务处（「入境处」）	修订部门训令，为职员提供更清晰及切实可行的指引，以便他们在市民申领出生证明书时，对采用标准中文字给予适当意见
地政总署	检讨徵收欠缴地税及监察审批短期租约申请的程序
海事处	更严格地查证船只来源地、记录机身编号及覆核资料的准确性，以加强船只发牌制度
规划署	修订及整合「预览程序及来件处理」指引，以免错误放置或延误处理来件
差饷物业估价署（「差估署」）	修订部门常务技术训令，更明确地订明现任业权人有责任缴交前业权人欠缴的地税
社会福利署	厘定处理伤残津贴申请的时限，并简化有关的程序
影视及娱乐事务管理处	修订处理游戏机中心牌照申请的指引，避免延误，以及向申请人提供准确资料

(b) 改进跨部门的协调安排

机构	行政改善措施
建筑署／食环署	就如何安全保管空置街市档位的电力装置，两个部门达成共识

环境运输及工务局	指示参与道路工程的各部门，若土地用途改变或发展计划延迟进行，应尽快随之修改环境许可证的条件
邮政署／差估署	两个部门承诺，假如邮政署把市民缴交地税及差饷的款额错误存入另一个帐户，双方会加强联系，确保受影响的市民获得通知

(c) 改善处理市民查询／投诉的措施

机构	行政改善措施
香港考试及评核局	订定指引，就处理参加「语文能力评核」的教师提出的投诉，清楚厘定职员的责任
地政总署	修订部门通告，确保迅速回覆市民的查询
水务署	作好安排，以应付预期在公众假期后会增加的电话查询

(d) 为职员提供培训

机构	行政改善措施
渔护署	举办研讨会，指导职员如何在处理投诉时严格保密
机电工程署／食环署	加强对火葬场职员的培训，训示他们小心处理骨灰
食环署	举办研讨会，加强职员录取口供及应付不愿出庭的证人的能力
房屋署	培训职员如何解答有关披露个人资料的查询
邮政署	培训职员如何妥善保管投诉及查询的记录

(e) 改善服务的措施

机构	行政改善措施
屋宇署	就处理积压的未履行清拆令个案，采取措施及订定目标
惩教署	加强监狱的保安措施，保障服刑人士不受其他囚犯袭击
惩教署	承诺不在工场查问服刑人士，并保障他们的私隐
卫生署／医管局	修订普通科门诊诊所的派筹制度，实行轮候的病人每人只获发一筹，并作适当宣传
食环署	就查核坟场的记录册及处理有关的查询发出指引
房屋署	加强租用铺位的投标程序，藉此阻吓投标者滥用制度
税务局	提醒所有在「整批延期提交报税表的安排」下的注册税务代表，须取得客户的授权书

税务局	加强监察处理遗产税申请的进度，确保即使有人事变动，申请都会获得迅速处理
康乐及文化事务署（「康文署」）	就某公园内的露天剧场使用者造成噪音，修订执法的指引
邮政署	订立新程序，以短讯通知收件人，尽快到邮局领取未能派递的邮件

(f) 为市民提供更清晰的资料

机构	行政改善措施
渔护署	加强宣传有关濒危物种必须领牌的规定
教育统筹局	发出通告，要求学校公布「与学校的联系」在收生条件中所占的比重
食环署	就负责处理食物的人员在哪些情况下须因身体不适而暂停工作，向业界代表、训练学院及其他相关人士提出建议
民政事务总署	修订公众资讯资料和更新部门的网页，清楚解释「召开业主大会」的意思
入境处	修订部门网页及互动电话服务系统，订明在哪些情况下，预约结婚通知安排并不适用
康文署	在部门网站提供各体育场地设施的订场详情，让公众知悉
医管局	订立新机制，让病人可透过电话查询轮候情况，以便决定是否继续轮候
路政署	修订有关临时封路的宣传板的指引，使其显示确实的预计竣工日期
学生资助办事处	修订免入息审查贷款申请的指引，澄清借款人须遵守的各项规定

4.3 自一九九五年开始，在申诉专员年报提交立法会后的三个月内，政府当局会向立法会提交《政府覆文》，汇报政府部门和公营机构如何落实申诉专员的建议。这显示政府当局重视申诉专员在促进政府开明问责、处事公平，以及积极回应市民诉求方面的职能。

处理行政体制上的问题

4.4 本署在处理个别投诉的过程中，不时会发现同样的情况或持续出现的问题，显示政府当局需要更全面地检讨现有的制度、程序和处事方式。本人在过去几年的年报中提及的若干问题，有些已有改进，但有些则仍然令人关注。

我们如何改善公共行政，以及所遇到的问题

渗水问题：政府当局的新措施

4.5　过去四年，本人一直评论「渗水」这个常见的问题，并强调政府部门之间须更有效协调，而私人楼宇业主之间亦应互相合作。本署仍然认为，渗水问题基本上是楼宇管理的问题，应由业主自行负责解决。然而，假如造成妨扰，影响环境卫生或楼宇安全，或引致浪费或污染食水，则政府有法定责任加以解决。渗水问题涉及三个政府部门：食物环境卫生署（「食环署」）、屋宇署及水务署，他们在处理这类问题上各自担当特定的角色。在公共屋村方面，香港房屋委员会及房屋署已获授权代表屋宇署处理渗水问题。

4.6　在去年的年报中，本人提到屋宇署及食环署已于二零零四年十二月成立联合办事处，专责处理此问题。政府当局在二零零五年年中检讨运作经验，认为这项试验计划效果良好。在所有渗水个案中，约有68%能找到渗水源头，而过去则只有14%。最近，政府当局已决定，在全港推行这项措施，并为此拨出8,000万元予上述两个部门。

4.7　本署认为，这是务实的方案，并会继续监察联合办事处的成效。另外，政府当局较早前曾提议成立一个审裁处，审理包括渗水问题等楼宇管理事宜。我们认为这是合理可行的建议，而且是长远的解决方案。毕竟，处理渗水问题是楼宇管理和维修保养的一环，理当由业主共同负责。

外判服务

4.8　鉴于愈来愈多政府部门把服务外判，而相关的投诉亦大幅增加，本署在二零零五年一月二十日决定，就房屋署监督物业服务公司的情况主动展开直接调查，并在二零零五年八月完成。本署认同，把屋村管理服务外判，可以为公屋住户提供既有效率又富弹性的服务，同时亦合乎成本效益。然而，由于房屋署对公共屋村的管理有最终的责任，该署在监督外判管理公司的表现时，应采取较坚决和更积极主动的态度，确保为住户提供优质服务。

协调不足

4.9　当行动涉及多个不同部门的职权范围时，往往会出现协调的问题。这种情况常见于街道管理、土地行政及在公众地方造成滋扰的投诉。本署曾接到多宗关于阻街的投诉，阻街的物品包括回收衣物的铁笼、店铺违例扩大范围、单车及流动宣传摊档等。对于这类问题，有权采取执法行动的部门通常包括食环署、地政总署和警务处，而视乎造成阻塞的物品所在地点及性质，房屋署、屋宇署及其他公营机构亦可能参与处理。虽然上述各部门都可引用若干法定权力解决某方面的问题，但是却没有特定法例可以全面处理。因此，假如各有关部门不能或不愿优先处理这类问题，他们或会选择狭义地诠释本身的职责范围。换言之，他们可以回避责任，或声称在处理有关问题上并非担当首要角色。结果，当各部门都在讨论或争辩应该由谁采取行动时，便没有任何部门采取行动，以致造成延误。于是问题持续，市民大众受害，而政府的形象亦受损。

4.10　自从本人在上年度指出，五个政府部门对市民在公众地方晾晒衣物没有采取行动后，本年度内我们再接到类似的投诉，涉及单车或大型流动回收铁笼造成阻街的情况，而事涉部门的行动则相当缓慢或欠缺效率。食环署认为，上述物品并非固定，没有真正「妨碍」该署的清洁工作。地政总署则认为，由于所涉物品可以移走，不算非法占用政府土地，因此不宜采取行动。

4.11　在另一宗个案中，食环署和地政总署只顾讨论应由食环署把事涉违例构筑物视为小贩摊档来采取行动，抑或由地政总署以非法占用政府土地为理由而跟进。在此期间，双方都没有针对店铺违例扩大范围以采取行动。

4.12 还有一宗个案，垃圾堆积在一个风槽顶上，而风槽属于某公共交通交汇处的通风系统，位于某政府办公大楼的地下。由于食环署、运输署和政府产业署只是讨论应由哪个部门负责，以致多月来垃圾无人清理。

4.13 本人认为，各部门处事必须采取较宏观的态度：不管涉及多少个部门，市民仍只视政府为一个整体。市民期望「政府当局」合力订定共同策略，为公众利益采取迅速的行动。

执法迟疑不决

4.14 本署留意到，某些执法部门仍抱着这种心态。在接到有关违例建筑工程或造成滋扰的投诉时，屋宇署、食环署或房屋署只是派员多次实地视察及重复发出警告信，遇到对方拒不合作，往往亦不愿采取发出法定命令或提出检控等较果断的行动。部门对执法行动迟疑不决，只会延长投诉人的苦恼和困扰，甚至助长违例者不尊重政府当局，漠视法纪。

4.15 在一宗个案中，投诉人指其屋苑毗邻地段内有违例僭建物，对屋苑保安构成威胁，可是，房屋署和地政总署两年来都没有采取任何行动。房屋署的藉口是事涉地段业权人／使用人将会或正在向城市规划委员会申请更改土地用途，又或者向地政总署申请短期豁免书；而地政总署则声称已把个案列入「执行契约条款行动登记册」，即可能于三至五年内采取行动。然而，在这两年期间，事涉业权人／使用人曾在相当长的时段内根本没有申请更改土地用途或豁免书。坦言之，当时该两个部门实无理由再意存观望，而不着手行动。

原则性问题

4.16 本署曾接到数宗个案，所涉机构看来未能坚守他们的原则。在一宗个案中，某公屋住户声称经常遭受其患精神病的姐姐骚扰，要求分户。房屋署最初拒绝，因为他不符合资格，未能通过入息审查。该名住户继而向本署投诉。在本署转介投诉给房屋署自行查讯后，该署竟在毫无明确的理据下批准其要求。因此，本署决定审研该署为何对此事改变初衷。另有一宗个案，一名身为公屋户主的高龄老妇由于家庭问题而要求分户，但这项要求竟然被拒，结果她流离失所，居无定处。

4.17 公营机构必须清楚明白其政策背后的原则，按情理及统一的标准作决定，不能只因为有人投诉，又或投诉人固执己见而改变其决定。

4.18 对于那些不时认真检讨其程序和处事方式的公营机构，本署极为赞赏。然而，本署绝不希望他们在背弃原则或毫无理据的情况下，对投诉人俯首屈从，或向压力低头。

检讨职权范围

4.19 在本年度，我们继续检讨本署职权范围，并循三个大方向进行研究：

(a) 修订《申诉专员条例》附表1，把更多机构纳入申诉专员职权范围之内；

(b) 检讨条例附表2当中有关对本署调查权力的某些限制；以及

(c) 解决本署人员在执行职务时遇到的某些困难或不明朗之处。

人权考虑

4.20 世界各地的申诉专员制度在保障人权方面均有不同程度的扩展。有些在诠释其职权范围时采取较开放的态度；有些则会订立法例，正式担当起这个角色。香港在这方面的发展尚未到这地步。香港申诉专员的法定职能较为传统，并不包括积极推广人权。然而，很多由政府提供的服务，如房屋、教育、社会福利、医疗护理，以及法律援助等，均与人权有关。而本署就有关行政失当的投诉展开查讯或进行直接调查时，必定会考虑与受调查的行动相关的法例及政策。假如投诉事项涉及有人违反适用于香港的国际条约，则本署会研究投诉所指的行政行为，是否符合政府在相关公约或协议下应承担的义务。故此，本人实际上执行了监察的职能，保障了这些国际条约赋予市民的权利。无论如何，在检讨本署的职权范围时，本人亦会参照部分立法会议员的建议，研究可否在人权方面担当更为积极主动的角色。

抗辩或异议

4.21 投诉人或被投诉的机构不时会对本署的结论或决定提出抗辩，这当然会增加我们的工作压力，甚至令处理某些个案的时间延长。不过，这却促使我们注意细心进行查讯，严格监督办事程序，并不时检讨处事方式。总而言之，抗辩或异议令我们提高警觉，确保本署的处事方式公平合理。

覆检个案

4.22 投诉人有时会不满意我们的调查结果或结论，要求本署覆检其个案。本署为覆检订有特别的程序。首先会要求原本负责该个案的调查员就投诉人提出覆检的理由作初步评论，然后由另一名调查员或总调查主任负责实际的覆检工作。一般而言，本署在覆检个案时，会看看是否有新的证据或观点。最终给投诉人的覆函须经副申诉专员审阅，而与所有新的个案一样，最后亦须由本人审批。在覆检个案时，我们尽力以开放的态度，采取积极负责而灵活的方式处理。

4.23 在本年度，我们接到共 361 宗覆检个案的要求，而上年度则有335宗。完成覆检后，本署修订了对 13 宗个案的决定，而上年度则有六宗。

图表. 4.2

重新审研的个案

理由 / 结果	新证据		新观点		不在本署职权范围内	合计
	有	没有	有	没有		
修订决定	6		7			13
维持决定		319			29	348
						361

4.24 部分感到不满的投诉人可能会批评或指责本署个别调查员在进行查讯时存有偏见、工作欠周全或不称职。由于所有调查报告均经本人亲自审批，这类意见其实往往是针对本人的决定，实非对个别人员的投诉。本署会把这类指称视为覆检个案的要求。不过，任何这类对本署人员的投诉均会先由总行政主任研究，假如确定为对本署人员的行为的投诉，则由他独立处理，再由本人作最后决定。

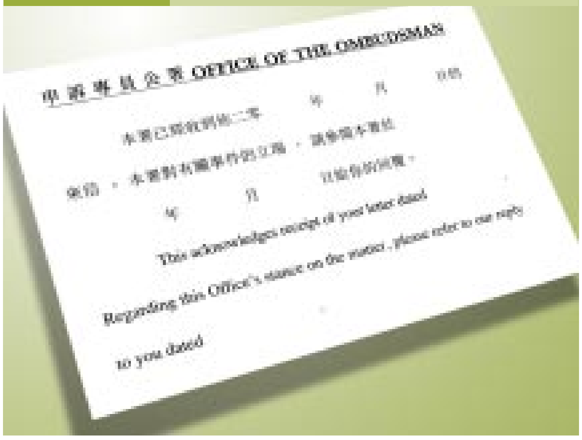
固执己见的投诉人

4.25 另外，有些投诉人会因为我们的结论与他们的意见不同，而坚持不接受调查结果。虽经我们再三解释，他们仍不断争辩，要求本署覆检个案，却又未能提出新的资料或见解。有些投诉人甚至不断来函或致电本署各级职员，以宣泄不满情绪及提出异议。本署谅解他们的反应，并衷心表示同情。然而，本署的首要职责，是找出事情真相，并确保对投诉人和被投诉的机构双方公平。若就某些投诉点纠缠不休，则绝不符合公平原则，而且有浪费社会资源之嫌。鉴于人力及资源所限，我们绝不能三番四次就同一宗个案重复回应。

4.26 为处理这类情况，本署印制了一张简单的认收卡，回答投诉人要求再次覆检个案的来信，提示本署先前曾发出回覆，详细解答其疑问及说明本署的结论。

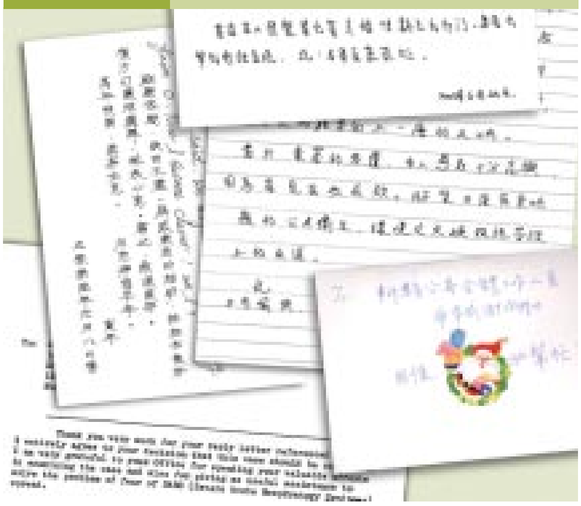
4.27 此外，有些投诉人会无休止的来电、来信或电邮，有些甚至会用粗言秽语辱骂本署各级职员。我们虽然谅解其心情，但以恶言相向是不必要和不可接受的行为。为应付这类投诉人，本人已特别指派了数名职员，以有礼但坚定的态度，代本人回应他们的疑问，重申本署的立场。

图表. 4.3



认收卡

图表. 4.4



致谢信摘录

投诉人申请司法覆核

4.28 法例赋予本人完全独立的地位，本人对个案的结论是最终决定。投诉人或机构假如不满，除要求申诉专员覆检其决定外，亦可以向法院申请司法覆核。司法覆核是最重要的防线，可确保申诉专员所作的决定是合法和合理。

4.29 本署曾应一位投诉人的要求，在一年内四度覆检其个案，但他始终不满意本人的结论，并申请司法覆核。在二零零四年七月二十八日的聆讯中，基于案件涉及一名公职人员「说谎」的指称，高等法院下令搁置聆讯，以便本署就此点作为新的投诉处理。本署随即展开全面调查，并于二零零五年二月完成，而结论是这宗投诉不成立。

4.30 其后，投诉人就本人就该新投诉的结论和决定再度申请司法覆核。高等法院拒绝其司法覆核申请。投诉人再上诉，但上诉庭予以驳回。

向其他机构索取资料

4.31 为确保尽早完成查讯，本署会要求所涉机构在指定日期前提供资料。大部分机构都尽可能在限期前提供资料，本人谨向他们衷心致谢。

4.32 有些机构曾质疑本署的职权范围。遇有疑问时提出质疑，是绝对合理的，而本人必定会详细解释为何投诉事项属本署职权范围之内。不过，有一次，被投诉的机构待本署完成查讯后才提出质疑，而不是在查讯开始之时，实令本人感到讶异。

4.33 也有些机构不大愿意向我们提供资料。只有当本署提出仔细和针对性的问题时，他们才肯提供一些需要整理的相关资料。

总结

4.34 本署的宗旨，在于协助改善公共行政，绝非故意挑剔或指摘。我们坚定不移，致力促进开明问责的政府和优良的公共行政，同时保障市民的权利。透过查讯，我们纠正行政体制上的流弊，指出不足之处，检讨制度，改善工作程序，亦会建议加强员工培训。对于政府部门和公营机构重视我们的建议，并认真落实，本人十分赞赏。

我们如何管理内务

5.1　本署在一九八九年成立，初期的职员都是由政府借调过来的公务员。当时我们沿用政府的机制和办事程序。二零零一年十二月，《2001年申诉专员（修订）条例》生效，本署成为独立的单一法团，有权自行订定行政方针、财务准则、运作方式及工作程序。

与政府的关系

5.2　在脱离政府机制后，本人与当局商定了有关本署行政安排的各项原则和指引，以及本署与政府的工作关系。经过长达数年的讨论，双方终于在二零零五年十月二十四日签订「行政安排备忘录」（「备忘录」），订明政府为本署提供拨款及服务的安排。

图表 5.1



申诉专员与行政署长签署备忘录

5.3　备忘录订定的基本原则是：申诉专员拥有管理及财务上的自主权，决定本署的行政工作及支援服务。一如《申诉专员条例》，备忘录确认本署完全独立的地位，并且标志着我们完成脱离政府的机制。

我们的人手编制

5.4　从政府借调到本署的职员，已于二零零四年十二月全部调返政府。我们随后检讨了人手编制，以提高工作效率及成本效益。二零零五年上半年，本署整合了为两位助理申诉专员提供的秘书支援服务，两人现时共用一位秘书；此外，我们亦调整了为各调查组和高级人员提供的支援，务求加强团队合作，善用资源及提高工作效率。各项新安排推行得相当顺利。

5.5　为确保能为市民提供优良服务，本署致力挽留有经验及优秀的人员。为此，我们尽量提供机会，让他们事业上在本署有长远的发展。

5.6　二零零五年六月，我们开设「助理申诉主任」的新职级，作为现职申诉助理晋升为申诉主任的阶梯，而三名表现良好的申诉助理亦于同月获委任此新职。希望这项新安排能加强年青人员的归属感，为本署的调查队伍确立稳固的根基。

对本署的投诉

5.7　在本年度内，我们共接到九宗对本署的投诉，较上年度少五宗。本人认真审研每宗投诉，并乐意改善本署的服务。我们非常重视从这些投诉中汲取的教训。

5.8　由于投诉人的意见和批评，本署改善了接待处的安排，亦简化档案处理的程序，以更有效地监察审研个案的进度。

5.9 由此可见，投诉有助我们重新检讨运作情况，改进现行的制度和工作方式，提供更佳和更有效率的服务，以满足市民日益提升的期望。

5.10 针对本署人员的指称，往往是由于投诉人不满本人就其个案所作的结论及决定。故此，这些投诉不一定反映本署人员的工作表现或调查质素。

图表 5.2

2005/06 年度终结的对本署的投诉

投诉性质	成立	部分成立	不成立	未能作出定论
工作人员态度（包括延误及疏忽）	1		3	1
工作程序				1
工作人员态度和工作程序		1	2	
总计	**9**			

职员培训

5.11 在本年度，本人除确保各级人员充分掌握职务上的各项基本技能外，更着意提升高层人员的专业水平，为他们提供专门的培训。我们安排了总调查主任及以上职级的人员参加下列研讨会及课程：

- 公务员培训处主办的「司法覆核与法定酌情权」研讨会；以及
- 香港管理专业协会主办的「高级表达技巧」课程。

5.12 至于内部培训方面，我们继续定期举行内部研讨会，加强沟通。各同事可讨论不时在工作上遇到的问题，以及就一些重要事项交流意见。今年，我们乘主办亚洲申诉专员协会会议之便，邀请了英格兰和威尔士的监狱及感化申诉专员Stephen Shaw先生来其中一次研讨会作主讲人，介绍他在处理囚犯提出的投诉方面的宝贵经验，让本署职员得以深入了解其他机构如何处理这类投诉。

图表 5.3



Stephen Shaw 先生在研讨会上与大家分享经验

5.13 透过这些内部研讨会，我们得以集思广益；而各同事的意见，亦有助改进本署的工作程序。

6.1 我们透过多元化的宣传推广活动，以及不同形式的公众教育，提高市民对本署服务的认识和支持。在本年度，我们继续致力促进公众对本署职能的了解，同时在政府部门和公营机构中提倡正面的投诉文化。我们亦继续透过电视及电台传播信息，并且印制刊物，以及举行记者招待会和举办巡回展览。另外，也安排外展讲座、座谈会、工作坊等，并接待到访本署的人士。

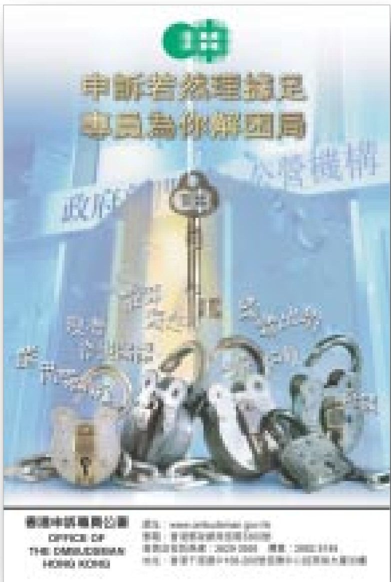
6.2 在国际交流方面，我们在二零零五年十一月底主办了第九届亚洲申诉专员协会会议。来自25个国家和地区的逾90位代表专程到来，大家就共同关注的问题交换意见及交流经验，不但增进了友谊，更可以借鉴世界各地申诉专员的经验，进一步改善和发展本港的制度。我们亦藉此机会展示香港是一个充满动感及具高效率的都会。

宣传及公共关系

宣传工作

6.3 本署制作了一辑全新的宣传短片，于二零零五年九月在电视及电台播放。这辑宣传短片强调投诉必须具有表面理据，申诉专员才会展开查讯。同时，我们亦在多个人流较频密的政府办公大楼(包括湾仔政府大楼、税务大楼、沙田政府合署及长沙湾政府合署)举办巡回展览，以广宣传。本署职员并即场答覆市民的查询及讲解本署的职能。

图表 6.1



本署的宣传海报

图表 6.2



在政府合署举办巡回展览

6.4 为配合新的电视宣传短片，我们以同一主题印制了新的宣传单张，同时修订了服务便览和「投诉锦囊」小册子的内容，希望能更简易清晰地阐释本署的角色及职能。市民可前往本署的资源中心，以及各分区民政事务处索阅。

6.5 我们亦定期更新本署的网址 ***www.ombudsman.gov.hk*** 上登载的资讯，包括所有宣传资料，以及本署的刊物《申报》和年报，让市民知悉最新的发展。

与传媒的联系

6.6 本署每隔两、三个月便举行一次记者招待会，公布调查工作的结果。我们会选择一些与广大市民息息相关的投诉个案，或关乎公众利益的直接调查，在记者会上公布。

6.7 在本年度，我们公布了三项直接调查和五宗投诉个案的调查结果，并透过定期刊物《申报》发表有关的调查报告摘要。

图表 6.3



申诉专员主持记者招待会

图表 6.4

记者招待会

2005 年 4 月 7 日	• 宣布就法律援助署监察外判个案的安排进行直接调查 • 公布有关政府当局管理街市档位竞投情况的直接调查结果
2005 年 6 月 22 日	• 公布香港申诉专员第十七期年报 • 公布两宗投诉个案的调查结果 - 有关地政总署拖延处理护土墙渗水问题的投诉 - 有关社会福利署延误处理伤残津贴申请的投诉
2005 年 9 月 1 日	• 宣布就政府当局为有特殊学习困难的儿童所提供的评估服务进行直接调查 • 公布有关房屋署监督物业管理服务公司的情况的直接调查结果
2005 年 10 月 27 日	• 宣布就医院管理局及社会福利署实施的医疗收费减免机制进行直接调查 • 公布两宗投诉的调查结果 - 有关电讯管理局及屋宇署在审批设置流动电话基站的申请事宜上处理失当的投诉 - 有关房屋署、地政总署及规划署没有妥善处理违例僭建物的投诉
2006 年 1 月 19 日	• 公布有关法律援助署监察外判个案的情况的直接调查结果 • 公布一宗投诉的调查结果：有关入境事务处批准一名持有两个出入境签注的访客留港期限的投诉

申诉专员嘉许奖

6.8　申诉专员嘉许奖计划旨在表扬致力提升公共行政水平，而且表现优秀的政府部门、公营机构和公职人员。他们抱着积极的专业态度处理投诉，为客户提供优质服务，值得本署嘉许。本署评审过去一年曾调查的机构的整体表现，从中甄选得奖的机构或人员，其中一项重要考虑因素是他们有否尽心尽力，纠正错误，而另一项主要因素则是他们的补救措施是否有效。

图表 6.5



申诉专员嘉许奖颁奖典礼

图表 6.6

二零零五年得奖机构一览

- 屋宇署（大奖）
- 香港房屋协会
- 税务局

图表 6.7



申诉专员嘉许奖

图表 6.8

二零零五年得奖公职人员一览

机构	得奖人数
入境事务处	2
水务署	1
地政总署	1
房屋署	1
社会福利署	2
食物环境卫生署	2
香港海关	1
消防处	1
强制性公积金计划管理局	1
税务局	2
邮政署	1
路政署	1
运输署	2
环境保护署	1
医院管理局	1
惩教署	1

公众教育

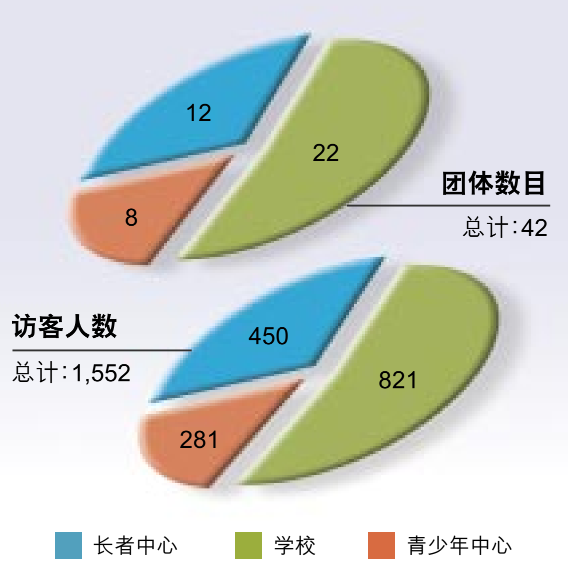
资源中心

6.9 本署的资源中心藏有各种关于申诉专员制度的刊物，包括本署各期的《申报》、直接调查报告、小型直查报告(参见第二章**第2.24段**)、有关本署活动的录影带和新闻短片，以及世界各地申诉专员机构的年报等。在本年度内，资源中心增添了130份刊物，收藏品共计2,117项。

6.10 我们欢迎市民以个人或团体名义到访资源中心。本署人员会向访客简介我们的服务，并听取他们的意见。这些活动有助加强公民教育，不单可以推介本署的工作，同时亦可宣扬正面的投诉文化。在二零零五／零六年度，我们接待了42个团体共约1,500名访客。

图表 6.9

到访资源中心的团体和访客人数



「投诉处理」专题研讨会

6.11 自一九九六年开始，本署每年都为条例附表所列的政府部门和公营机构的公职人员举办「投诉处理」专题研讨会，促进彼此的直接沟通。他们的反应十分热烈。在本年度，本署改变过往一整天的研讨会形式，改为在二零零六年三月至五月期间，分四次举行半天的会议。以往我们是邀请附表所列的所有机构派员同时参加单一主题的综合研讨会，今次则改为按不同机构划分组别的形式，依本署四个调查组的经验和范畴，策划这四次研讨会，让大家就共同关注的各项问题，作更深入的讨论和交流。待研讨会全部结束后，我们会评估其成效。

图表 6.10



「投诉处理」专题研讨会

为特定对象举办研讨会

6.12 我们亦主动接触年青的大学生，协助他们了解本署的工作和职能。二零零五年十月，本署在香港中文大学为社会工作学系和政治与行政学系举办了一次研讨会，由本人先作简介。出席的同学都热烈参与讨论和提问。我们计划在其他大学也安排这类研讨会。

图表 6.11



在香港中文大学举办研讨会

讲座

6.13 在本年度内，本署为政府部门、大学、小学及长者中心举办了共七次讲座，向参加者介绍本署的职能，答覆有关运作方面的提问，并与他们分享经验。由于处理投诉是公共服务不可缺少的一环，每宗个案都可提供改善服务的良机，因此，这类讲座的反应非常热烈。

对外关系

与立法会议员会面

6.14 本人在二零零五年十二月与立法会议员会面，讲述本署的最新发展和计划。这种会面甚有意义，彼此就本署的运作交流意见，当中包括检讨申诉专员的职权范围，以及政府各部门和公营机构在促进公共服务效率方面的责任分工。

6.15 立法会议员关注到，本署在履行服务承诺方面遇到的困难。参照他们的建议，并考虑到个案的性质和复杂程度，本署已检讨和修订服务承诺，使之更切合实际。经修订的服务承诺将由下个财政年度开始实施。有关详情请参阅第三章**第 3.22** 至 **3.23 段**。

太平绅士的支持

6.16 本署与社区领袖保持联系，争取他们对本署工作的支持。自一九九六年以来，已有约400位太平绅士参加本署的「太平绅士协助推广计划」。他们热心支持推广申诉专员制度。本署经常安排他们到各政府部门和公营机构参观访问，以便有更多机会接触公共服务。在本年度内，太平绅士参观了水务署的大埔滤水厂及香港房屋协会的乐颐居。他们大都认为这类考察活动有助深入了解公营机构的管理和运作。

图表 6.12



太平绅士参观大埔滤水厂

申诉专员与部门首长会面

6.17 为加强与政府部门之间的了解，本人已开始与各部门的首长级人员会面，就普遍性的问题直接进行交流。这既有助本人深入了解各部门处理投诉的文化，亦可藉此说明本署如何处理不同的投诉及个中的原因。二零零六年二月，本人到地政总署与首长级人员会面。这次交流非常有意义，稍后将陆续与其他部门安排类似的会面。

与其他机构的联系

6.18 本人同时是国际申诉专员协会及亚洲申诉专员协会的秘书长，与世界各地的申诉专员机构保持密切联系。二零零五年十一月，本人出席了国际申诉专员协会在加勒比海的安提瓜和巴布达举行的常务理事会会议；其后，并在香港主办第九届亚洲申诉专员协会会议。

第九届亚洲申诉专员协会会议

6.19 在二零零五年十一月二十八日至十二月一日，本署主办了第九届亚洲申诉专员协会会议，主题是「演进中的申诉专员机构」。这次会议得到各成员国的热烈支持，甚至国际申诉专员协会的成员也来参加。

6.20 这次国际会议为期四天，先由常务理事会会议揭开序幕，最后以全体代表大会结束。会议期间共举行了六次专题研讨会，讨论题目如下：

- 与政府当局和利益相关人士的关系；
- 申诉专员服务的宣传推广；
- 衡量申诉专员工作的成效；
- 资讯自由和保障披露资料的法例；
- 专业和行业申诉专员的发展；以及
- 处理囚犯提出的投诉。

6.21 每个研讨会都集中探讨公共行政及处理投诉的不同范畴，并邀请有关的专家担任讲者，各与会者均积极参与讨论。

图表 6.13



第九届亚洲申诉专员协会会议的专题研讨会

图表 6.14



亚洲申诉专员协会全体代表大会

与内地的交流活动

6.22 本署与中国监察学会经常保持联系。二零零五年七月，申诉专员率领代表团到内地进行一星期的交流访问，先后在北京、吉林和黑龙江与当地负责监察工作的人员座谈，就监察公共行政的制度与方法交流心得和体验。

图表 6.15



与内地的交流活动

6.23 内地也不时有团体来参观访问，以加深对本署职权范围和运作的了解。我们的高级人员会向访客介绍本署的工作方法，并与他们讨论。在本年度内，本署接待了八个团体共105人，并为他们举办讲座。

6.24 申诉专员公署的访客名单载于**附件 15**。

6.25 本署不时检讨宣传策略及活动，并研究市民、投诉人及参与本署活动的人士提出的意见。此外，我们定期进行意见调查，并参阅传媒的报道，经常留意如何改善服务。